

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นของประชาชนต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ในครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องการให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดกรอบความคิดของการวิจัยและเป็นความรู้พื้นฐาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ข้างต้น ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารตำราวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพร้อมนำเสนอโดยแยกเป็น 6 ตอนดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 ความสำคัญและความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวความคิดและหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
 - 2.1 หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
 - 2.2 แนวความคิดพื้นฐานการบริการประชาชน
3. แนวความคิดและหลักเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
 - 3.1 ความหมายของธรรมาภิบาล
 - 3.2 ความหมายของธรรมาภิบาลในบริบทสังคมไทย
 - 3.3 ธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 ทฤษฎีการจัดองค์กรขนาดใหญ่
 - 4.2 ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์
5. สภาพทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 - 5.1 สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา
 - 5.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา
 - 5.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนตำบลเสนา
 - 5.4 การคอร์รัปชันในสังคมไทย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วิท (Wit, 1967, Website) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจ

ฮอลโลเวย์ (Halloway, 1959, Website) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สิวาพร สุขเอียด (2556, เว็บไซต์) ได้ให้ความหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี (2556, เว็บไซต์) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง โดยปกติการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง (เรียกว่าการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมตามลำดับ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือการเปิด

โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ส่วนการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อม สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะทำหน้าที่เพียงแค่ออกสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น แล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

โดยสรุปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการบริหารราชการรัฐได้ตามขอบเขตกฎหมาย โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในพื้นที่เพื่อมาบริหารท้องถิ่น และเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นองค์กรที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

1.2 ความสำคัญและความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง (2539, หน้า 3) กล่าวว่าเดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้นั้นเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสีย

ใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่ง

สภาตำบลมีความสำคัญ คือเป็นสภาที่จัดตั้งขึ้นมาตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย โดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยระบบของการจัดสภาตำบล ซึ่งสภาตำบลมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาต้องมาทำการคัดเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคนและเลขานุการสภา ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน ในส่วนของคณะกรรมการ

บริหารก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่งเช่นกัน

2. แนวความคิดและหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

2.1 หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดไว้ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดให้มีการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา โดยมีหลักเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดตัวชี้วัด 7 ตัว ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2556, เว็บไซต์)

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2.2 แนวความคิดพื้นฐานการบริการประชาชน

ที่กำหนดไว้ในบริการประชาชนนั้น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและองค์กรต้องปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เกิดความมีประสิทธิภาพในการทำงานและเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน ด้านวิสัยทัศน์การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นบริการดีและมีมาตรฐาน การทำงานต้องสร้างความประทับใจประชาชน เพราะความต้องการของประชาชนผู้รับบริการต้องการให้รัฐมีความรวดเร็วในการให้บริการเมื่อเกิดปัญหาไม่เข้าใจต้องการได้รับคำแนะนำสู่การบริการในขั้นตอนต่าง ๆ การต้อนรับด้วยวาจาสุภาพและมีอัธยาศัย การได้รับความสะดวกสบายตามสมควร

การให้บริการที่ดีและมีคุณภาพ ต้องอาศัยเทคนิค กลยุทธ์ ทักษะ ที่จะทำให้ชนะใจผู้รับบริการ ซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งก่อนการติดต่อ ระหว่างการติดต่อ และหลังการติดต่อโดยได้รับการบริการจากตัวบุคคลทุกระดับในองค์กร รวมทั้งผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้การบริหารที่ดีจะ

เป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ติดต่อรับบริการเกิดความเชื่อถือ ศรัทธาและสร้างภาพลักษณ์ซึ่งจะมีผลในการให้บริการต่าง ๆ

หลักการพื้นฐานของการบริการ ทำให้ผู้รับบริการพอใจและไม่เกิดความเครียดในการมารับบริการ การให้บริการอย่าปล่อยให้ผู้รับบริการอยู่ที่หน่วยบริการนานเกินไป อย่าทำงานผิดพลาดจนผู้รับบริการเดือดร้อนมีการสร้างบรรยากาศของหน่วยบริการให้น่ารื่นรมย์ ทำให้ผู้รับบริการเกิดความคุ้นเคยรู้จักสถานที่ ขั้นตอนในการรับบริการ เตรียมความสะดวกให้พร้อม เช่น ที่ถ่ายเอกสาร รับแลกเงิน รับเงินในรูปแบบบัตรเครดิต เป็นต้น

3. แนวความคิดและหลักเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโน (2542, หน้า 24 - 28) กล่าวว่า หลักเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good governance) เริ่มนำมาใช้ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อเป็นกรอบในการแก้ปัญหาโดยมีที่มาจากธนาคารโลก (World Bank) เมื่อปี ค.ศ. 1989 ในรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa : From Crisis of Sustainable Growth ซึ่งรายงานเกี่ยวกับภาวะการณ์ด้อยพัฒนาที่เกิดขึ้นกับประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกา ว่าเกิดจากการขาด Good governance ในการบริหารทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันและการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ซึ่งรัฐบาลในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลเผด็จการทั้งจากทหารและพลเรือนทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ โดยธนาคารโลกกล่าวว่า Good governance เปรียบเสมือนเป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและทางสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้สนับสนุนแนวคิด Good governance ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพิจารณาการช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยประเทศเหล่านี้ต้องดำเนินนโยบายทางการสาธารณะตามที่ทำสัญญาไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อนำไปฟื้นฟูเศรษฐกิจในประเทศให้มีเสถียรภาพโดยเร็ว

3.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

บวรศักดิ์ อุวรรณโน (อ้างถึงใน เอกราช รังสรรค์, 2553, หน้า 7) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กระบวนการที่เป็นหัวใจของธรรมาภิบาลมีสามส่วนที่จะต้องเชื่อมโยงกันก็คือ ส่วนที่หนึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคในการบริหารจัดการสังคม ส่วนที่สอง คือ ความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งทำให้การทุจริตและบิดเบือนประโยชน์ของ

ภาคอื่น ๆ ไปเป็นของจนกระทั่งทำได้ยากหรือไม่ได้ และส่วนที่สาม คือ ความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามและถูกวิจารณ์ได้ รวมทั้งความรับผิดชอบในผลการตัดสินใจ

อานันท์ ปันยารชุน (2541, หน้า 8) ให้ทรรศนะของหลักธรรมาภิบาลว่า คือ ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไป ในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ มีองค์ประกอบที่จำเป็น คือ ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การคาดการณ์ได้

มหาธีร์ โมฮัมหมัด (2542, เว็บไซต์) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึงกลไก กระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

สรุปได้ว่าธรรมาภิบาล หมายถึง การบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดการ การควบคุม และดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรม ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นการส่งเสริมให้มีธรรมในการบริหารงานซึ่งธรรมนี้ประกอบด้วย การมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมโดยการปฏิบัติงานอยู่ในความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.2 ความหมายของธรรมาภิบาลในบริบทสังคมไทย

เอกราช รังสรรค์ (2553, หน้า 19) กล่าวว่าความหมายของธรรมาภิบาล ในบริบทของสังคมไทย คำว่า “Good governance” ถูกแปลเป็นภาษาไทยหลายคำ เช่น ธรรมรัฐ ธรรมราษฎร์ กลไกประชารัฐ ธรรมาภิบาล และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

“Good governance” ในความหมายของคำว่า “ธรรมรัฐ” “ธรรมราษฎร์” “กลไกประชารัฐ” ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ธรรมาภิบาลหรือ (Good governance) ได้เป็นที่กล่าวถึงเป็นอย่างมากตั้งแต่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นช่วงต้นของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 จนได้กลายเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งมีผู้ให้ความสนใจอย่างมาก มีการศึกษาและวิจัยอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับสากลและประเทศไทย โดยเฉพาะในแวดวงวิชาการสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการได้ให้ความสนใจหลักธรรมาภิบาลกับ

การปฏิรูประบบราชการเพื่อพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยแรกเริ่มนั้นคำว่า Good governance แปลอย่างตรงไปตรงมาว่า การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า Governance ที่หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าไปด้วยนั้น มีนักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ ได้พยายามบัญญัติศัพท์เป็นคำไทยขึ้นมาแทนหลังจากที่รัฐบาลไทยได้แสดงความจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนระหว่างประเทศ (IMF) ดังจะกล่าวต่อไปนี้ จากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทย เป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Good governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งได้ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” มาใช้แทนคำว่า Good governance

ธีรยุทธ บุญมี (อ้างถึงใน เอกราช รังสรรค์, 2553, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมรัฐไว้ว่า หมายถึง การบริหารการจัดการของการปกครองประเทศที่เน้นการกระจายอำนาจ เน้นกระจายศูนย์ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการเปลี่ยนเป้าหมาย วิธีการ ทักษะคติของการบริหารการจัดการต่าง ๆ ของประเทศมาเน้นผู้บริโภค เน้นความเป็นพลเมือง เน้นความเป็นชุมชน เน้นผลงานมากกว่าเน้นผู้ผลิต ฝ่ายขององค์กร ฝ่ายของผู้มีอำนาจ และการจะเกิดธรรมรัฐได้ก็ต้องมีการปฏิรูปสังคม

เกษม วัฒนชัย (2546, เว็บไซท์) ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การกำกับที่ดี การดูแลอย่างดีเพื่อประกันว่าองค์กรจะไม่มี การฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ค่อยประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเน้นการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติ มีจุดมุ่งหมายเดียวกันมีความเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใสคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักอันดี จะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

ประเวศ วะสี (2547, หน้า 7) ได้ให้คำนิยามของธรรมาภิบาล คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้
3. สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ได้ในความถูกต้องได้

3.3 ธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปรากฏข่าวทางสื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์และสื่ออื่น ๆ ว่ามีการทุจริต คอร์รัปชัน หลายรูปแบบในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสาเหตุของความหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความเข้มแข็ง ได้นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน เช่น มีการบริหารจัดการที่ดี มีสมาชิกคณะกรรมการบริหารและเจ้าพนักงานที่เข้าใจบทบาทหน้าที่ มีความซื่อสัตย์ มีความรู้ความสามารถ ขณะเดียวกันจะต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนและหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดีด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจึงจะเข้มแข็งและสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบลสู่ความเจริญได้ตามที่มุ่งหวัง

อรพินท์ สพฤกษ์ชัย และคนอื่น ๆ (อ้างถึงใน เอกราช รั้งสรรค์, 2553, หน้า 17) ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้มีบทบาทต่อหลาย ๆ หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง แต่การนำหลักการธรรมาภิบาลดังที่ปรากฏในระเบียบมาประยุกต์ใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นหลักการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคม ซึ่งแนวคิดและหลักการการสร้างองค์การบริหารในส่วนท้องถิ่นให้มีหลักธรรมาภิบาล ก็เป็นที่ยอมรับ และมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในระดับสากล ในทางปฏิบัติหากสามารถธรรมาภิบาลส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาลก็จะเป็นประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญปัญหาการทุจริตเบาบางลง

ประมวล รุจนเสรี (2542, หน้า 42- 45) กล่าวว่า แม้ว่าท้องถิ่นทุกรูปแบบในประเทศไทย นับแต่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จะมีกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ในการบริหารจัดการของตนเองอย่างแจ่มชัดเจนนก็ตาม ท้องถิ่นเหล่านั้นยังจะต้องจัดให้มีประชาคมแต่ละสาขาขึ้นมาซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในระดับหมู่บ้านและชุมชนในเขตเมืองเป็นระดับล่างสุด ที่จะต้องสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือให้กับชุมชน ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม นั่นคือทุกหมู่บ้านจะต้องมีคณะกรรมการหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ คิด ทำ แก้ไขปัญหา พัฒนาอนุรักษ์เสริมสร้างพลังแห่งการรวมกลุ่มของประชาชนในหมู่บ้าน และชุมชนต่าง ๆ หมู่บ้านหนึ่งจะมีชุมชนหลาย ๆ กลุ่มตามแต่ความสนใจของประชาชน เช่น ชุมชนด้านการศึกษาศิลปะ วัฒนธรรม

ด้านยาเสพติด ด้านคุณธรรมศีลธรรม ด้านเศรษฐกิจพอเพียง ด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เวทีประชาคมระดับตำบล ประกอบด้วย ผู้แทนภาคราชการในระดับตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนจากหมู่บ้านแต่ละราย องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล องค์การพัฒนาเอกชน ผู้นำศาสนา ผู้นำทางการศึกษาปราชญ์ชาวบ้าน

สัมพันธ์ เตชะอิก และคณะ (2544, หน้า 32 - 33) กล่าวว่า แนวความคิดประชาคมตำบล หมายถึง การรวมพลังใจ พลังความคิด พลังกาย ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กร กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น ผู้อาวุโส พระสงฆ์ ข้าราชการ พ่อค้า แม่ค้า นายทุนเงินกู้ ผู้นำเยาวชน คนจน ฯลฯ ในอันที่เร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ แต่อาศัยความรู้ความเข้าใจ และได้กล่าวว่าในขณะนี้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลควรประยุกต์และพัฒนาแนวทางธรรมาภิบาลและตัวชี้วัดเพื่อประเมินตนเองว่าอยู่ในระดับและจัดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านธรรมาภิบาลขึ้น โดยพิจารณาจากแนวทาง 6 ด้าน ประกอบด้วย

1. ยึดหลักนิติธรรม โดยมีระเบียบ ข้อบังคับชัดเจน เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ มีการตรวจสอบจากภายนอกและองค์กรท้องถิ่นตลอดเวลา
2. ยึดหลักธรรม โดยดำเนินงานอย่างสุจริต ถูกต้อง ดิงาม บนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรม ภายใต้วินัยของสังคม
3. ยึดหลักความโปร่งใส โดยในการบริหารกิจการต่าง ๆ สามารถเปิดเผยให้สาธารณะตรวจสอบได้ มีประชาชนร่วมเป็นกรรมการและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง
4. ยึดหลักการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหา
5. ยึดหลักความรับผิดชอบ โดยมุ่งปฏิบัติงานเต็มความสามารถและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ด้านการบริการประชาชนควรยึดหลักความสะดวกรู้ข้อมูล ขั้นตอนการปฏิบัติรวดเร็ว ทราบระยะเวลาแล้วเสร็จ เป็นกันเอง ต้อนรับยิ้มแย้มแจ่มใส
6. ยึดหลักความคุ้มค่า โดยในการบริหารจัดการต้องใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าแก่ส่วนรวม

นอกจากนี้ควรแก้ไขกฎระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับท้องถิ่น มีคณะที่ปรึกษาของท้องถิ่น มีการประสานงานและบูรณาการนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม และงบประมาณของส่วนท้องถิ่น การสามัคคีกับกลุ่มองค์กรประชาชนต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน การบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล จะสัมฤทธิ์ผลได้ดังที่มุ่งหวังมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ดี ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก

สองส่วน คือ ส่วนแรกจะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานและสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและองค์กรภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น ส่วนที่สอง คือ ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับประชาคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นพลังของชุมชนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดในชุมชนของตน

สรุปแล้วธรรมาภิบาลมีความจำเป็นกับองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารงาน ทั้งในเรื่องประสิทธิภาพของการบริหารงาน และการบริหารท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารของประชาชนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารจัดการที่ดี ผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเต็มกำลังความสามารถ และเป็นการลดปัญหาการทุจริตให้เบาบางลงได้ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบลและประชาชนเพื่อพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนของตนเอง

4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

4.1 ทฤษฎีการจัดองค์การขนาดใหญ่

เวเบอร์ (2551, เว็บบไซต์) เป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีองค์การที่สำคัญ โดยเฉพาะแนวความคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ถือว่าเป็นรูปแบบขององค์การในอุดมคติ (The ideal form of organization) ทฤษฎีนี้มีชื่อเสียงมากที่สุดในช่วงทศวรรษ 1800 ส่วนการพัฒนาที่สำคัญของทฤษฎีเกิดขึ้นจากปัญหาขององค์การ ที่ฝ่ายบริหารมักจะชื่นชอบการนำ “ระบบพรรคพวกหรือระบบอุปถัมภ์ (Favoritism)” เข้าไปใช้ในการบริหารงานขององค์การที่ยาวนาน และปัญหาการบริหารงาน “ระบบอัตวิสัย (Subjectivity)” ที่เข้าไปครอบงำเป็นวัตถุนิสัย (Objectivity) ขององค์การ การเติบโตของระบบดังกล่าวต่อเนื่องกันมาถึงสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) และปรากฏชัดเจนว่า การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน เรียกว่า “ทฤษฎีการจัดการองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy)” เป็นทฤษฎีองค์การที่มีความเป็นเหตุเป็นผล (Rational) และเป็นทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency)

ส่วนประกอบทางความคิดของระบบราชการของเวเบอร์

1. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรประกอบด้วย
 - 1.1 ผู้นำหรือกลุ่มผู้นำ
 - 1.2 เจ้าหน้าที่บริหารเพื่อทำงานตามหน้าที่

1.3 สมาชิกขององค์กรอื่น ๆ ที่เหลือ

2. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

อำนาจหน้าที่ (Authority) ต้องแยกออกจากอำนาจ (Power) เพราะอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจความชอบธรรมในการสั่งการที่ไม่ขึ้นกับตัวบุคคล เวเบอร์แบ่งอำนาจเป็น 3 ประเภท คือ 1) อำนาจบารมี (Charismatic authority) มาจากลักษณะส่วนตัวของบุคคลที่เหนือกว่า 2) อำนาจประเพณี (Traditional authority) เป็นการสืบทอดอำนาจกันมา และ 3) อำนาจตามกฎหมาย (Legal authority) เป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา

3. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบในอุดมคติตามทฤษฎีของเวเบอร์เห็นว่าใช้เหตุตามกฎหมายเป็นเหตุผลที่ดีที่สุด

แนวคิดและหลักการของระบบราชการ

มีการแบ่งงานกันทำตามแนวนราบ (Horizontal delegation) ทำให้กระบวนการทำงานในองค์กรทั้งระบบมีผู้รับผิดชอบ และมีการแบ่งงานกันทำเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง องค์กรนั้น ๆ ต้องมีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Authority hierarchy) โดยสำนักงานและตำแหน่งงานที่อยู่ใต้หน่วยงาน หรือตำแหน่งงานนั้นอยู่ใต้การดูแลในระดับสูงขึ้นไป ระบบคัดเลือกคนงาน (Formal selection) ผู้ที่เข้าร่วมในหน่วยงานจะถูกคัดเลือกตามความสามารถและคุณสมบัติที่มีระบบการคัดเลือกและการสอบคัดเลือกเป็นทางการ มีการยึดหลักกฎหมายและบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Evidence and reference) องค์กรต้องมีระเบียบ และกฎเกณฑ์ (Formal rules and regulations) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประกันความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และกำกับการทำงานของพนักงาน ความไม่เลือกที่รักมักที่ชัง (Impersonality) ไม่มีการถือเอาสายสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นใหญ่ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้าจะทำอะไรต้องเป็นไปตามเกณฑ์ การแยกระบบการทำงานออกเป็นสายอาชีพ (Career orientation) คนทำงาน จะเข้าสู่ตำแหน่งตามความสามารถของแต่ละคน มีเลื่อนขั้น และการเติบโตในหน่วยงานได้ตามลำดับ

ข้อดีของระบบราชการ

มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกและความสัมพันธ์ที่มีต่อกันไม่สับสนในบทบาท เพราะแต่ละคนจะรู้ว่าทำอะไรและสามารถตรวจสอบได้ การมีกฎระเบียบทำให้บทบาท ช่วยลดต้นทุนในการกำกับดูแลช่วยการทำงานขององค์กรมีความแน่นอน มีลักษณะเป็นหลักฐานอ้างอิงได้ มีการแบ่งแยกงานถือความชำนาญเฉพาะด้านกระบวนการทำงานในองค์กรทั้งระบบมีผู้รับผิดชอบ ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทุกคนต้องทำตามเกณฑ์ที่วางไว้

ข้อจำกัดของระบบราชการ

มีองค์การปฏิบัติงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางซับซ้อน จนไม่อาจจัดระบบควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของข้าราชการทุกคน เป็นการเฉพาะรายได้ ระเบียบข้อบังคับจำนวนมากนี้ได้สร้างความเคลือบแคลงกับข้าราชการว่าต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ซึ่งทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับราคาเป็นระบบที่ยากที่จะทำลายได้ การไม่กล้าเปลี่ยนแปลงนี้สืบเนื่องมาจากคนไม่กล้าทำลายกฎระเบียบที่มีอยู่ เพราะอาจทำให้องค์กรแตกสลาย หรือนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก มีแนวโน้มที่จะผูกขาดข้อมูลข่าวสาร ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำตัวเป็นเผด็จการ

4.2 ทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์

มาสโลว์ (2555, เว็บไซต์) ทฤษฎีแรงจูงใจตามลำดับขั้นของมาสโลว์ กล่าวว่ามนุษย์มีความต้องการ ความปรารถนา และได้รับสิ่งที่มีความหมายต่อตนเอง ความต้องการเหล่านี้จะเรียงลำดับขั้นความต้องการ ตั้งแต่ขั้นแรกไปสู่ความต้องการขั้นสูงขึ้นไปเป็นลำดับ ซึ่งมีอยู่ 5 ขั้น ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อากาศ น้ำดื่ม การพักผ่อน เป็นต้น
2. ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง (Security or safety needs) เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการทางร่างกายได้แล้ว มนุษย์ก็จะเพิ่มความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป เช่น ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและหน้าที่การงาน
3. ความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ ความต้องการทางสังคม (Affiliation or acceptance needs) เป็นความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่น ความต้องการให้และได้รับซึ่งความรัก ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ความต้องการได้รับการยอมรับ การต้องการได้รับความชื่นชมจากผู้อื่น เป็นต้น
4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem needs) หรือ ความภาคภูมิใจในตนเอง เป็นความต้องการการได้รับการยกย่อง นับถือ และสถานะจากสังคม เช่น ความต้องการได้รับความเคารพนับถือ ความต้องการมีความรู้ ความสามารถ เป็นต้น

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization) เป็นความต้องการสูงสุดของแต่ละบุคคล เช่น ความต้องการที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จ ความต้องการทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เป็นต้น

การสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้พนักงานในองค์กร โดยเอาทฤษฎีแรงจูงใจตามลำดับ 5 ขั้น มาประยุกต์ใช้ในองค์กร ตั้งแต่ระดับพื้นฐาน (Basic) จนถึงระดับซับซ้อน (Complex) ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกายในองค์กร (Physiological need in organization) ได้แก่
 - 1.1 การระบายอากาศ บรรยากาศปลอดโปร่ง ไม่อึดอัด تيب /ฝุ่น/ควัน/กลิ่น/ร้อน (Ventilation)
 - 1.2 เงินเดือนพื้นฐานที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต คุณค่าของงาน ความรู้ ความสามารถ (Base salary)
 - 1.3 โรงอาหารที่มีอาหารอร่อย สะอาด ถูกหลักโภชนาการ ราคาไม่แพง (Cafeteria)
 - 1.4 สภาพการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานให้สำเร็จตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Working conditions)
2. ความต้องการความปลอดภัยในองค์กร (Safety needs in organization) ได้แก่
 - 2.1 สภาพการทำงานที่เหมาะสม ปลอดภัยต่ออาชีวอนามัย (Safety working conditions)
 - 2.2 สวัสดิการ (Fringe benefits)
 - 2.3 การขึ้นเงินเดือนทั่วไป (General salary increase)
 - 2.4 งานที่มั่นคง (Job security)
3. ความต้องการความรัก และความเป็นเจ้าของในองค์กร (Belongingness and love need in organization) ได้แก่
 - 3.1 คุณภาพของการกำกับดูแล (Quality of supervision)
 - 3.2 ความเข้ากันได้กับกลุ่มผู้ร่วมงาน (Compatible work group)
 - 3.3 มิตรภาพแบบมืออาชีพ (Professional friendship)
4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่องในองค์กร (Esteem need in organization) ได้แก่
 - 4.1 ชื่อตำแหน่ง (Job Title)
 - 4.2 การจ่ายเพิ่มขึ้นตามระบบคุณธรรม ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ (Merit pay rise)
 - 4.3 การได้รับคำชมเชยกยกย่องจากเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างาน (Peer/supervisory recognition)
 - 4.4 การทำงานได้ด้วยตนเองเป็นอิสระ (Work itself)

4.4 หน้าที่ความรับผิดชอบที่มีคุณค่า (Responsibility)

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงในองค์กร (Self-actualization need in organization) ได้แก่

5.1 งานที่ท้าทาย (Challenging job)

5.2 การใช้ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)

5.3 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement in work)

5.4 ความก้าวหน้าในองค์กร (Advancement in organization)

5. สภาพทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออูทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

5.1 สภาพทั่วไปเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา

องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา (2556, เว็บไซต์) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539 และประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2539 ในปัจจุบันได้รับการยกฐานะจากสภาตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 (แสดงที่ตั้งและระยะห่างจากอำเภอ) ตำบลเสนาตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ตำบลเสนา อำเภออูทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ห่างจากอำเภออูทัยประมาณ 6 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมาณ 18 กิโลเมตร โดยมีเนื้อที่ประมาณ 26 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 16,250 ไร่ ตั้งอยู่ในอำเภออูทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ภูมิประเทศ โดยมีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอและตำบลอื่น ดังนี้ ทิศเหนือติดต่อกับตำบลกระจิ๋ว และตำบลโคกม่วง อำเภอภาชี ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลบ้านหีบ อำเภออูทัย ทิศตะวันออกติดต่อกับบ้านหีบ และตำบลหนองไม้ซุง อำเภออูทัย ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลข้าวเม่า และตำบลอูทัย อำเภออูทัย

จำนวนหมู่บ้านในเขตพื้นที่ตำบลเสนามีทั้งหมด 6 หมู่บ้าน จำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออูทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งสิ้นจำนวน 3,018 คน (องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา, 2555, หน้า 4-5)

5.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออูทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วยฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลเสนา มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อมาช่วยในการบริหารราชการได้ไม่เกิน 2 คน และแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน

และฝ่ายนิติบัญญัติสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 6 หมู่บ้าน มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน โดยแบ่งเป็นหมู่ละ 2 คน โดยมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนในหมู่นั้นๆ เป็นผู้เลือก

โครงสร้างส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัด พระนครศรีอยุธยา ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีภาระหน้าที่เกี่ยวเอกสาร การจัดทำ แผนพัฒนาสามปี การจัดทำร่างข้อบัญญัติ การจัดทำทะเบียนสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล เสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและคณะผู้บริหาร และคณะผู้บริหาร การดำเนินการตาม นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การให้คำปรึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบ การปกครองบังคับบัญชา พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเสนา อำเภอกุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ทั้งหมดการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาต ต่าง ๆ และการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการเกษตร การอนุรักษ์แหล่งน้ำ และป่าไม้ การให้คำปรึกษาแนะนำและตรวจสอบเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย แบ่งส่วนราชการภายใน

2. ส่วนการคลัง มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและทะเบียนรับ-จ่ายเงินงบประมาณเกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การฝากเงิน การตรวจเงิน ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล รวบรวมสถิติ เงินได้ประเภทต่าง ๆ การเบิกตัดปี การขยายเวลา เบิกจ่ายงบประมาณ การหักภาษี และนำส่งรายการเงินคงเหลือประจำ การรับและจ่ายขาดเงินสะสม ขององค์การบริหารส่วนตำบล การยืมเงินทรองราชการ การจัดหาผลประโยชน์จากสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สิน ตรวจสอบงานของจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การเร่งรัดใบสำคัญและ ใบอิมค้ำชำระ การจัดเก็บภาษี การประเมินภาษี การเร่งรัดจัดเก็บรายได้ การพัฒนารายได้ การออก ใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบและจัดทำโครงการใช้จ่ายเงิน ขององค์การบริหารส่วนตำบลการอนุมัติเพื่อดำเนินการตาม โครงการที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล งานบำรุงรักษา ซ่อมแซม และจัดทำทะเบียนสิ่งก่อสร้างที่อยู่ในความ รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลการให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำโครงการและ การออกแบบก่อสร้าง แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง งานควบคุมอาคาร การดูแลควบคุมรักษาซ่อมแซมวัสดุครุภัณฑ์และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องและงานที่ได้รับ มอบหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

วิสัยทัศน์การพัฒนางค์การบริหารส่วนตำบล “เกษตรกรเข้มแข็ง ส่งเสริมอุตสาหกรรม การพาณิชย์ ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ไร้มลพิษ มุ่งเน้นพัฒนาคนเรียนรู้เทคโนโลยี”

พันธกิจ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีดังนี้

1. จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพ ไฟฟ้า ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ และสิ่งก่อสร้างสาธารณะ

2. พัฒนารายได้ให้กับประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย สวัสดิการชุมชน แก้ไขปัญหาความยากจน และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา

3. ส่งเสริมให้มีการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย

4. ส่งเสริมสนับสนุนการวางแผนการลงทุนและการพาณิชย์กรรม

5. กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและบำบัดน้ำเสีย

6. ส่งเสริมคุณธรรม อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่น

7. ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว

8. พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ไปสู่ความยั่งยืน

9. พัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีดังนี้

1. การคมนาคมสะดวกรวดเร็ว ไฟฟ้าสาธารณะประปาทั่วถึง

2. ประชาชนมีอาชีพ รายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและส่งเสริมการศึกษาสุขภาพอนามัย สวัสดิการชุมชน พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชน และพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ

3. ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ส่งเสริมการวางแผนการลงทุนและการพาณิชย์กรรม

5. พัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

6. ส่งเสริมการวางแผนการลงทุนและการพาณิชย์กรรม

7. ส่งเสริมคุณธรรม ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

8. ส่งเสริมการท่องเที่ยว

9. พัฒนาเศรษฐกิจตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่ความยั่งยืน

10. พัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

5.3 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนตำบลเสนา

องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้กำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้สามารถดำเนินการไปสู่วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ข้างต้น โดยกำหนดยุทธศาสตร์หลักไว้ 9 ยุทธศาสตร์ พร้อมแนวทางการพัฒนาดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการขยายผิวจราจร โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการองค์การบริหารส่วนตำบลเคลื่อนที่ โครงการส่งเสริมอาชีพ โครงการเศรษฐกิจพอเพียง เป็นต้น

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านจัดระเบียบชุมชน มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาสายพาด โค้งการเฝ้าตรวจตราความสงบเรียบร้อยของชุมชน เป็นต้น

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการจิตอาสาพัฒนาที่สาธารณะ เป็นต้น

5. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการคลองสวยคูใส โครงการส่งเสริมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

6. ยุทธศาสตร์ศิลปะ วัฒนธรรม จารีต และประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ โครงการแห่เทียนพรรษา เป็นต้น

7. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการองค์กร และเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร มีโครงการรองรับเพื่อการดำเนินการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ เช่น โครงการศึกษาดูงาน โครงการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมพนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

นโยบายของผู้บริหาร มีรายละเอียดดังนี้

1. ส่งเสริมการศึกษาให้กับเด็ก ๆ ในเขตพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา
2. ส่งเสริมเรื่องการศึกษาให้ประชาชนในตำบลมีสุขภาพแข็งแรง มีจิตใจเบิกบาน
3. ส่งเสริมการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีไทย
4. พัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคม ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ

5. ส่งเสริมการสาธารณสุขในตำบล ให้มีการควบคุมโรคต่าง ๆ และป้องกันการระบาดของโรคต่าง ๆ เช่น ไข้เลือดออก ฯลฯ
6. ให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ, พิการในตำบล และให้การช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัย ธรรมชาติ ฯลฯ
7. ให้ความร่วมมือกับทางรัฐบาลในการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ที่มีประโยชน์ต่อประชาชน

5.4 การคอร์รัปชัน ในสังคมไทย

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549, หน้า 157) กล่าวถึงการคอร์รัปชัน ธรรมดาภิบาล และจริยธรรม ในสังคมไทย ดังนี้ประเทศที่มีอัตราการคอร์รัปชันสูงมักอยู่ในแถบเอเชีย ซึ่งแสดงว่าพฤติกรรมการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมดั้งเดิมของแต่ละสังคมอยู่ไม่น้อยเลย ปรากฏการณ์ที่แสดงว่าการคอร์รัปชันรุนแรงมากอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ทางฝ่ายราชการได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันขึ้นหลายหน่วย อาทิสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น ทางฝ่ายเอกชนเองก็ได้มีการรวมตัวกันต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นเช่นกัน อย่างเช่น เครือข่ายประชาชนด้านคอร์รัปชัน (คตป.) กลุ่มแนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันภาคเหนือ โครงการสังคมโปร่งใส องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย เป็นต้น

ในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการอภิปรายอย่างกว้างขวางในสังคมไทยเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันหลาย เรื่อง ได้แก่การทุจริตที่ปราศจากใบเสร็จในยุคของรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่รู้จักกันดีต่อมาในชื่อของ บุปเฟต์คาบิเนต การทุจริตยาในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่ขึ้นมาบริหารประเทศช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 และกรณีหูกุ้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรืออีกชื่อหนึ่งคือ บกพร่องโดยสุจริต ในยุคสมัยที่เป็นผู้นำประเทศรวมทั้งล่าสุดก็คือ กรณีของทางด่วนบางนา โรงไฟฟ้าบ่อนอกและบ้านหินกรูด ตลอดจนจนการแปรสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมฯลฯ ซึ่งส่วนหลังนี้ อาจต้องมีการเสียด่าโง่กันขนานใหญ่ ซึ่งอาจเรียกรวมกันได้ว่า เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย

วิทยากร เชียงกุล (2549, เว็บไซค์) ความรุนแรงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นที่รับรู้กันไปทั่วโลก กล่าวคือ ประเทศไทยถูกจัดอันดับโดยกลุ่มนักธุรกิจต่างประเทศว่า เป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงสุดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ประเทศไทยมีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก โดยเห็นได้จาก คะแนนภาพลักษณ์การคอร์รัปชันที่จัดโดยองค์กรโปร่งใสระหว่างประเทศไทยล่าสุด ได้ 3.8 จาก 10 และอยู่ลำดับที่ 59 วัดจากประเทศที่โปร่งใสมากมาหาน้อย

การทุจริตคอร์รัปชัน มีความหมายเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรืออาจเรียกง่าย ๆ ว่า คอร์รัปชัน หรือการคอร์รัปชัน รูปแบบของคอร์รัปชันได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ด้วยอัตราเร่งของ ยุคทุนนิยม และยุคโลกาภิวัตน์ และที่สำคัญประชาชนเจ้าของประเทศตามไม่ทัน เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจ และยิ่งกว่านั้น การที่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จะจริงใจกำจัดและทำลายโรคนี้นี้ให้หมดไป กลับทำเพียงรูปแบบ และสร้างภาพหรือทำกับประชาชน หรือคู่แข่งทางการเมืองเท่านั้น ในขณะที่ ตัวเองกลับคิดและเสนอรูปแบบการคอร์รัปชัน เชิงซ้อน คอร์รัปชันเชิงนโยบายที่มีขนาดใหญ่ได้เงิน หรือผลประโยชน์ก้อนใหญ่ อีกทั้งใช้กระบอกเสียงของรัฐบาล หรือสื่อเอกชนที่สามารถควบคุมได้ สร้างภาพให้ตนเอง และบิดเบือนข้อเท็จจริง

วิทยากร เชียงกูล (อ้างถึงใน ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554, หน้า 13) ในปัจจุบันการทุจริต คอร์รัปชัน มีหลายรูปแบบ ประกอบไปด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. การยักยอก (Embezzlement) ได้แก่ การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไป เป็นของตนเอง
2. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ธุรกิจเอกชน ให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ให้ตัดสินใจทำหรือไม่ ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้รับผลประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
3. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)
4. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวกผู้สนับสนุนตน (Cronyism)
5. การใช้ข้อมูลภายใน เพื่อซื้อหรือจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Insider trading) ซึ่ง น่าจะหมายรวมถึงการใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อขายเงินตราต่างประเทศด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของ รัฐระดับสูงรู้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจประกาศลดค่าเงิน และมีการบอกข้อมูลนี้ให้นักธุรกิจ และนักลงทุนสั่งซื้อขายเงินตราต่างประเทศ เพื่อทำกำไรภายหลังจากที่มีการประกาศข่าวต่อ สาธารณะ
6. การฟอกเงิน (Money laundering) ได้แก่ การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริต ฉ้อ ฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เช่น การพนัน การขายของเถื่อน กิจการโสเภณี การเป็น นายหน้าค้าแรงงาน ฯลฯ ไปเข้าธนาคาร สถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพื่อลบร่องรอย แหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน มีทั้งการโยกย้ายไปต่างประเทศและภายในประเทศ
7. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้บริษัทตนเองและพรรคพวก ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ขัดแย้ง หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)
8. การเอื้อประโยชน์ (Trading influence) ได้แก่ การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์ แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปลดเกษียณหรือพ้น

จากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติ หรือให้ผลประโยชน์ทางอื่นอื่น ๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทธุรกิจ

สรุปการคอร์รัปชัน คือ การประพฤติปฏิบัติมิชอบต่อหน้าที่ ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเงินทอง ตำแหน่ง การได้มาซึ่งไม่ถูกต้องทางกฎหมายทั้งทรัพย์สินและเงินทอง เช่น การชกขอก การฟอกเงิน หรือการเรียกรับเงินสินบนต่าง ๆ การเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องและนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน หรือแม้กระทั่งการเอางบประมาณแผ่นดินหรือทรัพย์สินของหลวงไปเป็นของตนเอง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ลดาวัลย์ วัฒนาโกศย์ (2546, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมของคณะกรรมการบริหารในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ ความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผน การบริหารบุคคล วิธีการจัดสรร งบประมาณ การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงาน คณะกรรมการบริหารมีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การวางแผน วิธีการจัดสรรงบประมาณ และการควบคุมติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะเชื่อว่าการบริหารที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น จะทำให้การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความโปร่งใส และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาอุปสรรคคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความพร้อม โดยยังไม่มี ความเข้าใจ และไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในการบริหาร และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง สำหรับการรับโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พบว่า คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มี ความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจ เพราะไม่มีความชัดเจนในขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนงาน ถ่ายโอนอัตรากำลังคนและงบประมาณ นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ยังไม่มี ความรู้ ความเข้าใจในภารกิจที่ถ่ายโอนมาชัดเจนเพียงพอ ประกอบกับยังมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อข้าราชการในหน่วยงานราชการในหน่วยงานราชการเดิมที่จะถ่ายโอนภารกิจมาให้ จึงไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ ในด้านนั้น ๆ ซึ่งนับวันยิ่งจะเป็นการปิดกั้น โอกาสการเตรียมความพร้อม

ในการบริหารงานรับโอนภารกิจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นอย่างมาก

เอกราช ริงสรร์ (2553, บทคัดย่อ) การศึกษาเรื่องผลการใช้หลักธรรมาภิบาลในการ จัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านช้าง มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ จัดทำบริการสาธารณะในบางครั้งหรือบางเรื่อง ผลการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อผล ที่ได้รับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต.บ้านช้าง พบว่า ประชาชนมี ความพึงพอใจในภาพรวมทุกด้านอยู่ในระดับดี ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคล กับความคิดเห็นต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของ อบต.บ้านช้าง ในการจัดทำบริการสาธารณะ พบว่า ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของ อบต.บ้านช้าง ใน การจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน สำหรับความแตกต่างปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนใน ด้านระดับการศึกษา ระยะเวลาการอาศัยในพื้นที่ และความแตกต่างทางด้านกลุ่มชน ไม่มีผลต่อ ความคิดเห็นต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลของ อบต.บ้านช้าง ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่าง กัน

อภิรดี โจรนประดิษฐ์ (2552, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ตอบ แบบสอบถามรับทราบเกี่ยวกับแหล่งที่มาของงบประมาณของเทศบาลตำบลแม่เหิยะ จังหวัด เชียงใหม่ โดยทราบว่างบประมาณของเทศบาลตำบลแม่เหิยะมาจากรายได้จากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และรับทราบเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลและการใช้งบประมาณของ เทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยคิดว่าการใช้เงินงบประมาณในการดำเนินงาน/ให้บริการต่าง ๆ ของ เทศบาลตำบลแม่เหิยะเหมาะสม ส่วนด้านการบริการสาธารณะด้านการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม และด้านการบริการชุมชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ และด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมความพึงพอใจโดยภาพรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง ประชาชนพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะจากเทศบาลตำบลแม่เหิยะโดยภาพ รวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยพบปัญหาในการรับบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อมจากเทศบาลตำบลพบปัญหาด้านงานให้บริการและบริการชุมชนจากเทศบาลตำบล แม่เหิยะในระดับปานกลาง การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลภายหลัง ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแม่เหิยะ โดยมีความแตกต่างในด้านการให้บริการสาธารณะในระดับ น้อย

วัชรีย์ ศรีวิชัย (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของเทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง พบว่า จากที่เทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา ได้นำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปรับใช้ในการบริหารงานของเทศบาลตำบล โดยมุ่งเน้นให้การบริหารงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกและตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันเทศบาลตำบลประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานด้านภารกิจต่าง ๆ ที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้เทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติและใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมาก ทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรที่ปฏิบัติงานตามภารกิจถ่ายโอน จึงส่งผลให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง ตามยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบรรลุอยู่ในเป้าหมายอยู่ในระดับมาก การบริหารงานของเทศบาลตำบลในอำเภอเกาะคา จังหวัดลำปางตามยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาในเรื่องของประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเองและของเทศบาลตำบล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขาดความยืดหยุ่นไม่ทันสมัยและไม่ชัดเจน บุคลากรขาดความรู้ความสามารถและความชำนาญรวมถึงบุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

มนฤดี งามสมโสด (2547, บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องแนวคิดธรรมาภิบาลในรัฐวิสาหกิจไทย ศึกษาจากความคิดเห็นของพนักงานการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย โดยผลการวิจัยพบว่าอายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือนและครอบครัว ตำแหน่งงาน มีผลต่อระดับความคิดเห็นตามแนวคิดธรรมาภิบาล ส่วนปัจจัยเพศ สถานภาพสมรส และการติดตามข่าวสารบ้านเมือง ไม่มีผลต่อระดับความคิดเห็นแนวคิดธรรมาภิบาล ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อการใช้หลักธรรมาภิบาลต่างกัน

นพพล สุรนัคครินทร์ (2547, บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเสนอถึงทัศนะ ความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนและแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้เลือก อบต.สุเทพ อบต.แม่เหียะ อบต.ดอนแก้ว อบต.ชมภู อบต.หลวงเหนือ และ อบต.ท่ากว้าง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 397 คน เป็นพื้นที่ทำการวิจัย ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนะของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านบุคคลพบว่าประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกัน มีทัศนะต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน

อบต.ไม่แตกต่างกัน แต่ประชาชนที่มีรายได้ต่างกันมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต.ที่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบตามปัจจัยด้านขนาดของ อบต.และการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบต.พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต.ที่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจใน อบต.นั้น พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ใน อบต. ที่ไม่แตกต่างกัน

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548, บทคัดย่อ) ได้ทำการค้นคว้าอิสระเรื่อง บทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ในด้านของกลุ่มประชาชนผู้ให้บริการ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต.และ เห็นด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต.ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้ง อบต.ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนในด้านของคณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ อยู่ในระดับความพึงพอใจมาก

จากงานวิจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมา พบว่าประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความคิดเห็นต่อการนำหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐที่แตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงได้นำหลักการและแนวคิดในงานวิจัย ที่มีผู้ศึกษาไว้มาใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบลเสนา ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดผลดีกับ องค์การบริหารส่วนตำบลเสนา และเกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนาเพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนา อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้ดียิ่งขึ้นไป